

財經  
講堂

追索百年的历史，就其间影响世界历史进程的重大历史事件来说，20世纪是迄今为止世界发展史上最为重要的一个世纪，无论是从科学技术的角度、从政治的角度看都是如此。从经济角度看，20世纪更是一个绚烂多彩的世纪。经过整整一个世纪的探索，现代经济学已经不仅仅局限于从经济学的角度探究人类的经济行为，而是把视野逐步扩大到政治领域、管理领域、社会领域、文化领域；现代经济学也不仅仅用经济学的方法去研究经济问题，而且还借鉴了社会学、政治学、心理学、管理学、法学等学科领域的研究方法研究经济问题……

# 财政百年

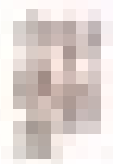
王文素 主编  
马金华 副主编

中国财政经济出版社

财经 > 百年 > 系列 > 丛书

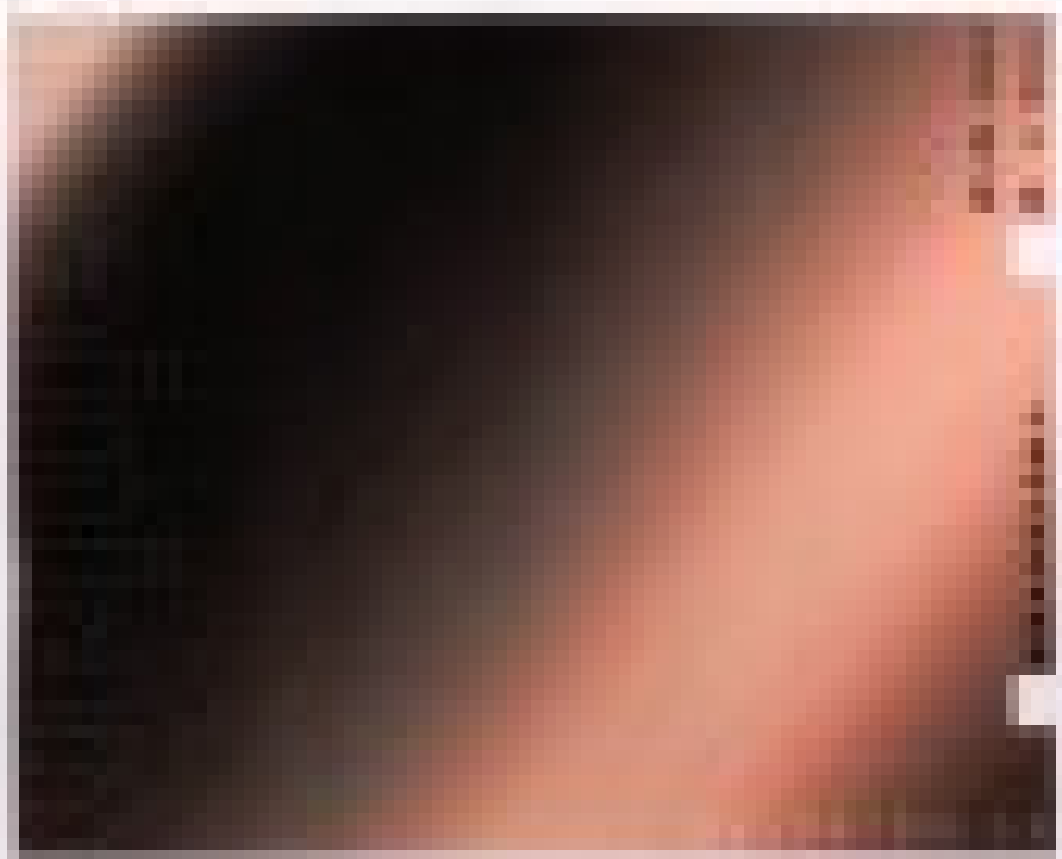
caizheng  
shibainian

2010年10月10日



明政百年

# 明政百年



財經  
講堂

# 财政百年

王文素 主编  
马金华 副主编

中国财政经济出版社

财经 > 百年 > 系列 > 丛书

caizhengahangshibainian

**图书在版编目 (CIP) 数据**

财政百年 / 王文素主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 6  
(财经百年系列丛书)

ISBN 978-7-5095-2147-2

I. 财… II. 王… III. 财政—经济史—史料—世界 IV. F811.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 059606 号

责任编辑: 主 丽

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 张德林

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 27.75 印张 433 000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978-7-5095-2147-2/F·1696

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

# 《财经百年系列丛书》 编委会

- 主任：**李俊生 中央财经大学副校长、教授、博士生导师  
国家大学生文化素质教育基地建设工作领导小组组长
- 副主任：**侯慧君 中央财经大学副书记、研究员  
史建平 中央财经大学副校长、教授、博士生导师  
陈 明 中央财经大学副校长、研究员  
林光彬 中央财经大学教务处副处长  
国家大学生文化素质教育基地办公室主任
- 委员：**杨金观 中央财经大学教务处处长、教授  
王文素 中央财经大学财政学院教授  
姚 燧 中央财经大学金融学院教授、博士生导师  
李宪铎 中央财经大学金融学院副教授  
孟 焰 中央财经大学会计学院院长、教授、博士生导师  
孙国辉 中央财经大学商学院院长、教授、博士生导师  
郝演苏 中央财经大学保险学院院长、教授  
陶存文 中央财经大学保险学院副院长、教授  
汤贡亮 中央财经大学税务学院院长、教授、博士生导师  
刘 扬 中央财经大学统计学院院长、教授、博士生导师  
赵景华 中央财经大学政府管理学院院长、教授、博士生导师
- 总策划：**林光彬 王彦浩

## 序

---

2002年美国著名学者、美国普利策文学奖获得者丹尼尔·叶尔金（Daniel Yergin）和约瑟夫·斯坦尼斯瓦夫（Joseph Stanislaw）合著的最新力作《制高点：世界经济之战》（*Commanding Heights: The Battle for the World Economy*, 2002, Gale Group），追溯了第一次世界大战至今近百年的全球化经济历程。这部著作及其随后根据这部著作编辑制作的影视作品在国际社会引起了强烈反响。之所以如此，一方面是因为作者的敏锐的观察力、在书中所做的精准分析以及生动的文字描述，因而使该书被誉为“20世纪世界编年史”；另一方面是因为20世纪实际上是自从有文字记载以来人类文明史中（即五千年以来）人类社会变化最为迅猛、内容最为繁杂、重大事件最为扑朔迷离的一个世纪。因此，20世纪是迄今为止人类历史长河中最值得大书特书的时期，是对未来人类社会经济与社会发展具有重大历史影响的世纪。《财政百年》就是基于这样一个思路、经过作者的认真思考与写作而形成的一部描写20世纪中国和世界财政发展与变化历史的学术读物，尽管这部《财政百年》主要是以白描的方式向读者呈现了中国和世界财政百年历史的画卷，但是书中对财政百年历史中重大事件的描述和对20世纪重大财政事件形成的理论与历史背景的简明的介绍与分析，还是为读者初步了解百年中国与世界财政历史、为读者进一步理解现代中国与世界财政体制、制度与政策的现状提供了基本的、尽管是粗线条的梗概——这也是中央财经大学国家大学生文化素质教育基地组织编写《财政百年》以及其他

《财经百年系列丛书》的初表。

如果从2009年算起来追索百年的历史，那就是自1909年至现在的100年，也就是说，《财经百年》实际上是对整个20世纪财政历史的描述。就其影响世界历史进程的重大历史事件来说，20世纪是迄今为止世界发展史上最为重要的一个世纪，无论是从科学技术的角度、从政治的角度还是从经济与社会角度都是如此。首先从科学技术发展的历史来看，20世纪以来的科学技术进步即使用“突飞猛进”这样的词汇来形容也很难准确地描绘出其历史发展的真谛。如果让一位1900年的发明家来看现代的科学技术发展结果的话，他（或者她）肯定会认出哪个是汽车、哪个是飞机、哪个是电话，他也许能够想象出宇宙飞船的样子，但是他绝对想象不出现代计算机、现代互联网、现代核能及其利用，想象不出现代的基因工程。其次从政治的角度来看，20世纪发生的一系列政治事件全面地改写了人类社会发展的历史，这些事件包括两次世界大战，包括朝鲜战争、越南战争、前苏联入侵阿富汗的战争、美国入侵伊拉克的战争以及中国国共两党的内战（解放战争）等战争事件，包括俄国的十月革命、中国共产党成立以及中华人民共和国成立，联合国成立，前苏联以及东欧社会主义国家的兴起和解体，包括北约的成立以及印巴分制等一系列的政治性组织与国家的诞生及发展变化事件，等等。再次，从经济与社会角度看，20世纪更是一个绚烂多彩的世纪，在20世纪我们经历了并且在某些方面正在经历着一系列重大的历史性事件，对于这些事件若想一一列举的话，那实在是需要专家的专门工作才可以胜任。但是我想，至少有些事件是需要我们予以特别关注的，比如，1929-1939年世界性的经济危机，这次经济危机改变了人们对市场经济、对政府在市场经济中作用的想法和各个国家、尤其是西方传统的市场经济国家市场经济运行的方式，“混合经济”取代传统的“纯市场经济”而成为西方市场经济国家的主流经济模式。与之相对应的是经济理论研究取得了重大的、历史性的进展，基于政府宏观经济管理与干预的宏观经济理论从凯恩斯主义经济学建立伊始便在世界上建立起来了，真正现代意义的财政学也由此得到了长足的发展：亚当·斯密作为现代意义的财政学的创始人在其经济学巨著《国富论》中第一次系统地阐述了财政学理论，但是亚当·斯密的财政理论实际上是基于政府是市场经济“守夜人”的角色、是狭义的财政理论，只有到了20世纪30年代，资本主义经济大萧条把政府财政活动推向了市场经济的大舞台，凯恩

斯则从理论上证明了政府对经济进行财政干预的必要性、可能性和合理性；1929 - 1939 年的经济危机以及凯恩斯主义经济学的兴起，不仅把政府财政“推到”了管理与干预市场经济运行的“前台”，而且也拓展了人们认识市场经济的思路与途径，把心理因素也运用到对市场经济活动的研究上，从而突破了亚当·斯密关于市场经济行为主体“经济人”的假设。实际上，经过整整一个世纪的探索，现代财政学已经不仅仅局限于从经济学的角度探究政府以及公共部门的财政问题，而是把视野逐步扩大到政治领域、管理领域、社会领域等社会活动领域，现代财政学也不仅仅用经济学的方法（现代经济学除了其本身的一系列研究方法以外，更流行的一种研究方法就是把数学和统计学的方法运用到对经济问题的研究当中）去研究财政问题，而且还借鉴了社会学、政治学、心理学、管理学，甚至法学等学科领域的研究方法研究财政问题。由此可见，仅仅从财政发展以及财政学本身的变革来看，20 世纪 30 年代世界性的经济危机为人类社会所带来的变化是历史性的，它实际上触发了人类社会经济行为方式的变革。在 20 世纪还有一些重大的经济事件值得我们关注，例如，欧洲联盟以及欧元的形成与创立、世界贸易组织的发展与壮大（尤其是中国加入了世界贸易组织，使世界贸易组织变成了真正世界意义的国际贸易组织）、中国在 20 世纪 80 年代初期开始实施的改革开放政策，等等。这些重大的经济事件直接或间接使公共部门财政活动从 20 世纪起成为具有跨国性质的、甚至全球性的活动，各个主权国家政府联合行动，共同对付国际恐怖主义，共同处理全球气候变暖问题，等等。公共事务的全球化不仅改变了传统的财政行为方式与活动范围，而且也改变了传统的财政学基本定义，改变了财政学的基础概念与基础理论。总之，基于其研究对象的特殊性和研究方法的特殊性，经过 100 多年的发展与变化，财政学实际上已经成为一门独立的社会科学，这一点正在逐渐为人们所认识和接受。因此，从历史的角度探索政府财政问题对于客观全面地理解现代财政问题十分必要。

我们生活在这个跨世纪的时代（我相信这部书的读者们至少目前都是跨世纪的读者，即出生在 20 世纪，在 21 世纪继续为创造美丽的生活而奋斗）十分幸运。因为我们中的许多人亲眼目睹和亲身经历了 20 世纪的许多重大变革，因为我们在 21 世纪初就能够全身心地投入新的世纪的生活，从而能够直接继承 20 世纪形成的人类的宝贵遗产，并继续为人类未来更加美好的生活而去学习、去



工作、去创造。愿这部《财政百年》能够帮助读者重温 20 世纪财政的发展与变革的历程，为了解财政历史、掌握财政未来发展的趋势提供一个粗线条的脉络。  
是为序。

中央财经大学教授、副校长

李伏生 博士

2010 年 2 月 9 日

## 目 录

---

### 上篇 中国财政百年 /1

- 第一讲 封建王朝自救的最后绝唱——清末财政改革 /3
- 第二讲 关税自主权的失去与夺回 /21
- 第三讲 北洋军阀时代——中国现代财政之肇始 /41
- 第四讲 有财才有政——国民政府财政体制的构建 /62
- 第五讲 不得不说的恶税——厘金兴废小史 /85
- 第六讲 没有枪炮的恶战——新中国财政的建立 /102
- 第七讲 公债的恩恩怨怨——曲折的历程 /121
- 第八讲 利改税——从“国营”到“国有”的标志 /142
- 第九讲 预算与预算法——政府管理走向民主法制的缩影 /158
- 第十讲 预算的孪生兄弟——预算外资金 /171
- 第十一讲 财政支出改革——国库门的“监督锁” /189
- 第十二讲 “金税工程”——税收信息化的领航员 /205

- 第十三讲 《论十大关系》与我国财政 /220
- 第十四讲 新中国的经济领航者——陈云 /238
- 第十五讲 邓小平与中国财政 /249
- 第十六讲 新中国财政第一论争——国家分配论 /262

**下篇 世界财政百年 /283**

- 第一讲 战债——国家的罪与罚 /285
- 第二讲 美国进步时代——从黑暗到黎明 /300
- 第三讲 大萧条——世界的噩梦 /315
- 第四讲 罗斯福新政——美国人民的福音 /329
- 第五讲 凯恩斯与相机抉择的财政政策 /347
- 第六讲 布雷顿森林体系——新旧霸主的更替 /359
- 第七讲 美元危机——神话破灭 /379
- 第八讲 供给学派——里根总统的经济智囊团 /390
- 第九讲 新经济政策——苏联经济崛起的是是非非 /402
- 第十讲 《贝弗里奇报告》——福利世界的蓝图 /422

**后记 /433**

# 上篇 中国财政百年



财政改革，古今皆有，而清末的改革确是创世纪的重大革命。回首往事，能够让我们看到：在腐朽的土地上已经孕育新绿，在混沌的世界中初露晨曦！几多改革内容似曾相识，因为今天我们仍然在继续着他们未完成的改革任务。

### 第一节 宪政改革

说到“宪政”，似乎是中国 21 世纪仍然在热议的话题，但中国从清末就进行过“宪政改革”。甲午战争后，清廷需偿还的战争赔款和巨额外债本息，使财政捉襟见肘，步履维艰。财政，是为政之财。治国，岂可一日无财？清政府原有的财政管理体系和财务管理制度已无法正常运转。在对地方财政无法实施控制的情况下，中央财政实际上已被架空。在这种新形势的要求下，清廷就必须对旧的财政制度进行改革，而进行财政改革的前提必然是政治改革。

#### 一、戊戌变法与清末新政

甲午战争后，中国再次战败的耻辱使不少有识之士力图改变现状，于是

戊戌变法维新运动应运而生，但最终失败告终。史载这次运动是被慈禧太后所镇压。究其原因，有两个方面：其一，维新派有针对她的兵变计划，这次运动直接威胁到她的地位和生命。在权力斗争中，慈禧最为心狠手毒，如果改革要以牺牲她的权力为代价，那是万万不能容忍的；其二，光绪帝和维新派“全变”、“大变”的激进变革主张，造成了整个社会结构的强烈震荡，使社会上的许多利益集团和政治势力受到了威胁。“百日维新”期间，上谕达110多件<sup>①</sup>，平均每天一件以上。光绪皇帝严惩阻挠变法的官员，树敌太多。至于废除八股、改革科举制度等，又在庞大的士人群体中引起普遍恐慌。慈禧惧怕全线出击造成大厦倾覆，于是急忙出面采取果断措施，以稳定政局。

戊戌变法运动虽被镇压，但改革毕竟已是大势所趋，关键在于由谁主持改革以及如何进行改革。精明的慈禧太后通过戊戌变法确定了自己的地位之后，旋即主动发出继续改革的信号。慈禧的这一举动，给政变后万马齐喑的局面注入了兴奋剂，使主张变法维新的社会力量重燃希望之火。

正当慈禧意欲缓慢地推行改革时，义和团运动爆发。一帮顽固派昧于大势，极力怂恿慈禧利用义和团“排外”，酿成“庚子国难”。慈禧携光绪帝仓皇西逃，一路困顿风尘，颜面丢尽。痛定思痛，慈禧一面惩治坏事的顽固派官僚，一面急切地表达自己在更大规模上进行改革的决心。慈禧在西安发布“预约变法”上谕，要求王公贵族、部臣疆吏“参酌中西政要，举凡朝章国故、吏治民生、学校科举、军政财政，各举所知，各抒己见”。上谕发布后各处反应强烈，其中尤以两江总督刘坤一、湖广总督张之洞二人联衔会奏三疏最为完备。慈禧阅后，认为“事多可行，即当按照所陈，随时设法，择要举办”<sup>②</sup>。同年四月，清政府设立督办政务处，命奕勤、李鸿章等六人为督理大臣。至此，清末“新政”正式上演。

与戊戌变法相比较，清末“新政”实际上是一场更具近代化性质的改革。政治上，它在承袭戊戌变法裁汰闲衙冗官的思路基础上，设立外务部、商部、学部、巡警部、邮传部等新的政府机构，使传统的六部体制不复存

<sup>①</sup> 《南海先生戊戌奏稿》，宣统三年刊本。

<sup>②</sup> 《光绪宣统两朝上谕档》第27册。

在；经济上，肯定了戊戌变法时奖励工商、发展实业的各种措施，还颁布多种经济法规，为工商业的发展提供必要的法制保障；军事上，戊戌变法时的主张为整顿团练，令八旗改练洋操，并着手改革军制，而新政则致力于用现代化军队建制编练新军，军队成分、武器装备和指挥水平明显改善；文化教育上，戊戌变法提出改革科举制度、设立新式学堂、奖励新学，新政宣布废除科举制度，大规模地创办新式学堂和派遣士人出国留学，并参照日本模式制定出中国最早的学制。

## 二、清末宪政改革

不过，当时的国内外环境没有再给中国提供一个稳健改革的机遇。1904年，日俄战争爆发，这一令国人再次蒙受耻辱的事件，却意外地为中国的改革提供了契机，促使清政府加大了改革的步伐和力度。一个根本的原因是：中国人看到实行立宪政体的日本，打败了专制政体的沙皇俄国。这为空前高涨的爱国热情和民族自尊心，以及长期积压的危亡意识和变革要求提供了宣泄的机会。

当时，驻外大使纷纷奏请朝廷仿英、德、日本之制定为立宪政体之国。报刊舆论也利用此机会，大张旗鼓地宣传民主必定战胜专制的思想，“世界进化之运，及于20世纪，举全地球中万无可以复容专制政体存在之余地，立宪自由主义所向无敌，苟顽然不知变计者，唯有归于劣败淘汰之数也”。正是在这个背景下，清朝政府决定派遣政府代表团，“赴东西洋各国考求一切政治，以期择善而从”<sup>①</sup>。

此次考察名为政治考察，实则囊括政治、经济、教育、文化、军事、社会福利、公共设施、礼教习俗等各个方面。考察大臣载泽、戴鸿慈、端方等皆为立宪派。史料记载，慈禧太后曾召见端方，问新政已经实行，还有什么该办没办的。端方直言：还没有立宪。回国后，考察大臣不顾顽固守旧人士的反对，毅然奏请立宪，要求制定宪法，提出“宪法者，所以安宇内，御

<sup>①</sup> 《隐藏的宫廷档案：1906年光绪派大臣考察西方政治纪实》。



外侮，固邦基，而保人民者也”<sup>①</sup>。他们提出三项措施：宣示立宪宗旨；公布地方自治的制度；制定给人民以集会、言论、出版自由的章程。

国家的现代化在初期需要一个集权的中央政府，以便整合社会力量，充分调动和使用各种资源，稳健地推动现代化的进程，日本即是一个先例。日本于1868年开始明治维新，到1889年颁布《大日本帝国宪法》，历时20余年。而中国在实行新政不久即转入宪政改革，其结果只能导致政治资源的分散，使原已内轻外重的政治格局更趋严重。当时国内就有人痛切地指出：“论日本之政，其所以致富强者，以其能振主权而伸国威也。今之议者不察其本，而切切以立宪为务，是殆欲夺我自有之权，而假之以自便自私也。夫日本以收将权而存其国，而我国以限君权而速其祸，不可谓善谋国者也。”

1906年，光绪奉慈禧谕旨，宣布“预备仿行宪政”，并试图从官制改革开始。官制改革以行政和司法相互独立为基本原则，希望达到“官无尸位，事有专司，以期各有责成，尽心职守”的目的。由于官制改革牵涉权力和利益的重大调整，引起统治集团内部的躁动不安。有关官制改革的“条陈”如雪片般飞到慈禧的眼前，其意见之纷杂、斗争之激烈实属罕见，使历经风雨的老佛爷也感觉“如此为难，还不如投湖而死”。厘清中央与地方的权限是官制改革中最头痛的问题之一，清政府本来想通过官制改革收回督抚的兵权和财权，哪知督抚却以设内阁、开国会相要挟，中央与地方的矛盾更加突出。官制改革陷于进退维谷的境地。

1908年，宪政编查馆颁布九年预备立宪逐年筹备事项清单。与此同时，慈禧和光绪发布“九年预备立宪逐年推行筹备事宜谕”，指出“当此危急存亡之秋，内外臣工同受国恩，均当警觉沉迷，扫除积习。所有人民应行练学自治教育各事宜，在京由该管衙门，在外由各省督抚，督饬各属随时催办，勿任耽延”。又云“至开设议院，应以逐年筹备各事办理完竣为期，自本年起，务必在第九年内将各项筹备事宜一律办齐，届时即行颁布钦定宪法，并颁布召集议员之诏”。这是慈禧生前颁布的最后一道谕旨，也可说是慈禧的政治遗嘱。同年，慈禧悲郁而逝，权力轴心顿感虚弱，要求速开国会、速立

<sup>①</sup> 《出使各国考察政治大臣载泽等奏请以五年为期改行立宪政体》，《中国近代史资料丛刊·辛亥革命》，第四册，第24页。